

# RESIKO KETERASINGAN INSTITUSIONAL TNI DARI RAKYAT

## Urgensi Penyegaran Perhatian terhadap Posisi Etnisitas dalam Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta

Saafroedin Bahar\*)

*Dewasa ini ada suatu paradox mengenai hubungan antara TNI dengan Rakyat, yang pada suatu sisi dapat menyebabkan timbulnya sikap ambivalen TNI terhadap rakyat dan pada sisi lain dapat menyebabkan menjauhnya rakyat dari TNI. Paradox itu adalah bahwa walaupun secara yuridis formal dan secara institusional TNI ini adalah merupakan suatu regular army, namun semangat dan doktrinnya masih diinginkan tetap sebagai Tentara Rakyat, suatu konsep ideologis yang diwarisi dari zaman perang kemerdekaan 1945-1949 dahulu.*

Esensi masalahnya adalah bagaimana caranya membentuk, membina, mengoperasikan serta mengendalikan suatu tentara regular yang sekaligus diinginkan sebagai tentara rakyat tersebut, pada saat rakyat itu sendiri - atau unsur-unsurnya dipandang sebagai ancaman potensial terhadap negara cq terhadap Pemerintah seperti tercantum dalam perkiraan-perkiraan dan rencana-rencana strategis?

Paradox ini jelas tidak mudah diselesaikan. Di dalam kenyataannya - sebagai bawaan dari

status sebagai *regular army* tersebut - mau tidak mau secara institusional TNI berada dalam jajaran pemerintahan dan secara perlahan-lahan kelihatan serta terasa bergerak menjauh dari rakyat. Berbeda dengan generasi pertama TNI dalam zaman perang kemerdekaan, yang memang terbentuk dan berjuang bersama dan di tengah rakyat -- dan secara sosiologis merupakan bagian dan mengenal rakyat yang sebagian besar hidup di desa -- TNI generasi pascaperang kemerdekaan pada dasarnya

\*) Dr. Saafroedin Bahar, Direktur Center for the Study of Nations, Jakarta. Wakil Ketua Subkomisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

adalah kaum *urban professionals*, yang hidupnya berkisar dari asrama, markas dan pangkalan, yang secara fisik dan secara sosial terpisah dari rakyat. Kesan dan perasaan ini tidak hanya terdapat di kalangan pengamat, tetapi juga di kalangan masyarakat luas dan mungkin juga di kalangan TNI sendiri. Jika tidak dibenahi secara mendasar pensifatan sebagai Tentara Rakyat bisa merosot sekedar sebagai suatu *wishful thinking*, kalaulah bukan suatu ilusi.

Besar sekali kemungkinan bahwa sebagai *urban professionals* ini, jajaran TNI tidak dapat lagi mengenal Rakyat Indonesia secara intens dan dari dalam seperti yang ditunjukkan oleh TNI generasi 1945 - 1949. Status sebagai *regular army* dan *urban professionals* akan mendorong TNI untuk memandang kemajemukan Rakyat Indonesia yang demikian majemuk dan berdiam di daerah yang demikian luas itu sebagai suatu entitas di luar dirinya, yang secara kolektif selama ini disebut sebagai SARA, akronim dari istilah suku, agama, ras, dan golongan, yang mulai dipopulerkan sejak dasawarsa 1980-an. Dalam terminologi TNI, istilah SARA -- yang sesungguhnya harus dipandang secara netral sebagai kenyataan sosiologis dan kenyataan antropologis yang alami dalam suatu

masyarakat majemuk -- secara perlahan-lahan mempunyai konotasi yang amat buruk sebagai ancaman, sejajar dengan ancaman ekstrim kiri dan ekstrim kanan (" eki " dan "eka").

Pensifatan suku, agama, ras, dan golongan sebagai ancaman belaka ini secara tidak sadar merupakan awal dari deviasi ideologis yang mendasar dari konsep yang dirumuskan oleh para konseptor doktrin TNI di masa lampau. Sebabnya ialah keberadaan dan keanekaragaman suku, agama, ras, dan golongan secara implisit diakui dalam pasal 18, 29, 32 dan 36 Undang-Undang Dasar 1945 dan merupakan semangat yang terkandung dalam sesanti lambang negara yang ditetapkan sejak tahun 1951. *Bhinneka Tunggal Ika*. Sungguh menarik untuk memperhatikan bahwa TNI belum pernah mengkaji masalah kemajemukan suku, ras, agama dan golongan ini secara mendasar, bukan hanya pada tingkat pendidikan akademi militer, tetapi juga pada sekolah lanjutan perwira dan pada sekolah-sekolah staf dan komando.

Walaupun bukan merupakan bagian dari sistem pendidikan berjenjang TNI, namun dalam rangka pengkajian ketahanan nasional, Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) -- yang antara lain ditugaskan mendidik

calon-calon kepemimpinan nasional, baik sipil maupun militer -- juga belum pernah mengkaji masalah suku, agama, ras dan golongan ini secara memadai. Adalah menarik untuk diperhatikan, bahwa dari seloka Mpu Tantular, *Bhinneka Tunggal Ika*, Tan Hana Dharmma Mangrova, Lemhannas hanya mengutip bagian kedua, *Tan Hana Dharmma Mangrova*, dan meninggalkan *Bhinneka Tunggal Ika*. Seandainya bagian pertama dari seloka tersebut dipandang kurang memadai, sebaiknya Lemhannas mengutip keseluruhan seloka tersebut sekaligus. Pemilihan bagian kedua seloka tersebut secara terpisah mungkin sekali bukanlah suatu kebetulan, karena dalam sejarahnya ternyata Lemhannas memang pernah menunjukkan sikap yang amat kurang *sreg* dengan masalah kemajemukan rakyat Indonesia ini. Kisahnya adalah sebagai berikut.

Dalam dasawarsa 1980-an di bawah kepemimpinan Gubernur Lemhannas Mayor Jenderal TNI Soebyakto, lembaga ini pernah memulai upaya mengkaji masalah SARA ini secara mendasar dengan membentuk sebuah Kelompok Kerja SARA. Namun reaksi, tantangan serta tekanan terhadap para anggota Kelompok Kerja SARA ini dari kalangan TNI sedemikian besarnya, sehingga Gubernur Lemhannas

terpaksa membekukan Kelompok Kerja ini.

Perhatian yang lebih besar terhadap masalah-masalah SARA ini baru mulai timbul setelah meletusnya peristiwa Dili bulan November 1991, dalam rangka kajian implikasi masalah etnisitas terhadap integrasi nasional. Tidak dapat disangkal bahwa banyak masalah ketahanan nasional yang dihadapi Pemerintah Indonesia dewasa ini memang terkait dengan masalah suku, agama, ras dan antargolongan, ringkasnya dengan masalah etnik.

Sekedar catatan dan untuk kerapian pengertian dalam ulasan ini, selanjutnya masalah suku, agama, ras dan antargolongan ini akan dikemas dalam satu istilah saja, yaitu masalah etnik yang dapat diterjemahkan sebagai sukubangsa. Sebabnya adalah sederhana, yaitu -- seperti diulas oleh para antropolog -- etnik adalah komunitas primordial alami yang ditandai oleh adanya hubungan darah di antara para anggotanya, yang percaya bahwa mereka berasal dari satu nenek moyang yang sama, memiliki suatu *homeland* yang sama, mempunyai kebudayaan yang sama. tidak jarang menganut agama yang sama, dan memelihara komunikasi sosialnya secara berlanjut.

Etnik yang masih mendiami *homeland* asalnya disebut sebagai *indigenous peoples*, yang dewasa ini diterjemahkan sebagai masyarakat adat. Dalam pengertian ini, menurut Zulyani Hidayah ada 525 etnik di Indonesia. Koentjaraningrat bahkan menyebutkan ada 901 etnik di Indonesia. Dari Sensus tahun 2000 diketahui bahwa ada 1.072 buah etnik di Indonesia, 14 buah di antaranya mempunyai jumlah warga yang cukup besar. Dengan demikian, Republik Indonesia merupakan negara yang mempunyai etnik terbanyak di dunia. Oleh karena Republik Rakyat Cina dan Federasi Rusia hanya mempunyai antara 100-200 etnik saja.

Dalam konteks penegakan hak asasi manusia, komunitas etnik ini bukan saja memperoleh pengakuan hukum internasional, tetapi juga memperoleh perlindungan secara khusus. Dalam rangka Perserikatan Bangsa Bangsa, tahun 2003 sekarang ini termasuk dalam Dasawarsa Masyarakat Adat (*The Decade of Indigenous Peoples*). Pemusnahan etnik - atau *ethnic cleansing* - yang terjadi di eks Republik Federal Yugoslavia dinyatakan merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan atau *crime against humanity*, yang telah menyebabkan diseretnya mantan Presiden Slobodan Milosewics ke Mahkamah

Internasional di Den Haag.

Berhadapan dengan demikian mendasarnya masalah etnik, adalah merupakan suatu kenyataan yang menarik sekaligus mengherankan bahwa sebagai tentara nasional profesional TNI dewasa ini bukan saja tidak - atau belum mempunyai buku-buku petunjuk dinas mengenai keanekaragaman etnik di Indonesia ini, tetapi juga *historically illiterate* tentang peranan etnik yang ada di Indonesia dalam proses pembentukan, pembelaan serta pembangunan Republik Indonesia. Buku-buku sejarah militer serta museum-museum perjuangan sarat dengan kisah peranan militer sendiri, baik dalam pertempuran melawan dua kali agresi militer Belanda, serta dalam menumpas pemberontakan yang memang terjadi hampir di setiap daerah di Indonesia sejak tahun 1945 sampai sekarang ini. Hampir tidak ada pengakuan terhadap peranan kepemimpinan sipil serta peranan rakyat dalam pembelaan negara, khususnya dalam saat-saat kritis dalam sejarah Republik Indonesia. Padahal tanpa peranan kepemimpinan sipil dan peranan rakyat sendiri jelas tidak akan banyak yang dapat dicapai melalui operasi-operasi militer.

Keadaan tersebut di atas jelas merupakan suatu kemunduran yang menyedihkan. Sebelum

Perang Dunia Kedua, bahkan komando tentara kolonial Hindia Belanda - *Koninklijke Nederlandsch Indische Leger* atau KNIL - untuk kepentingan penegakan *rust en orde* di daerah jajahannya ini memerlukan penyusunan buku Ilmu Bumi Militer, bukan hanya untuk menjelaskan ilmu bumi Hindia Belanda, tetapi juga untuk menerangkan sifat suku-suku bangsa yang mendiami kepulauan Indonesia itu. Dalam tahun 1940-an, selama Perang Dunia Kedua, untuk membekali pasukan Amerika Serikat yang akan melancarkan *island hopping operations* di berbagai kepulauan yang terdapat di Samudera Pasifik, dengan bantuan para pakar antropologi dari universitas-universitas terkemuka, komando tertinggi Amerika Serikat mengeluarkan puluhan ribu buku petunjuk bagi para prajurit mengenai budaya penduduk yang mendiami pulau-pulau tersebut. Tujuannya adalah minimal agar para prajurit memahami kehidupan rakyat di daerah yang akan mereka duduki sehingga para prajurit tersebut tidak melakukan pelanggaran terhadap hal-hal yang dipandang sebagai *taboo* suku-suku tersebut, maksimal agar masyarakat lokal memberikan dukungan terhadap misi militer Amerika Serikat dalam menghadapi balatentara Jepang. Dalam upaya mendukung ope-

rasi penumpasan PRRI/Permesta, dalam tahun 1959 Inspektur Jenderal Teritorial dan Perlawanan Rakyat (Itjenterpra) MBAD merekrut 60 orang alumni Akademi Pemerintahan Dalam Negeri di Malang dan Jurusan Pemerintahan Fakultas Sosial Politik Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, untuk menyusun Buku Petunjuk Teritorial dan menjadi perwira staf teritorial pada Komando-komando Daerah Militer. Semua kegiatan seperti itu tidak ada lagi dalam dasawarsa-dasawarsa terakhir, beriringan dengan terjadinya proses alienasi institusional TNI dari Rakyat.

Gejala keterasingan TNI dari rakyat ini tidaklah terjadi secara tiba-tiba. Ada *historical milestones* dalam sejarah militer Indonesia yang menunjukkan bagaimana proses keterasingan ini terjadi. Tiga peristiwa nasional yang penting amat berguna untuk ditelaah dalam rangka memahami kemerosotan hubungan antara TNI dengan Rakyat. Kemerosotan hubungan ini terkait dengan proses transformasi TNI dari *volksleger* menjadi *staatsleger* pada suatu sisi, dengan keinginan untuk tetap memelihara semangat sebagai tentara rakyat pada sisi lain. Seluruhnya relevan untuk dikaji, khususnya dalam rangka penjabaran sistem pertahanan keamanan rakyat

semesta (Sishankamrata) yang masih dianut dewasa ini oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasca-Amandemen.

Peristiwa pertama terjadi sewaktu Wakil Presiden merangkap Menteri Pertahanan Mohammad Hatta memerintahkan dilaksanakannya program Reorganisasi dan Rasionalisasi (Re-Ra) TNI awal tahun 1948. Kebijakan ini merupakan suatu program yang mendesak di pulau Jawa. Sehubungan dengan demikian banyaknya pasukan TNI yang harus dibiayai Pemerintah, tidak seimbang dengan jumlah senjata serta kemampuan tempurnya. Namun keadaannya berbeda di pulau Sumatera, daerah lainnya yang masih berada di bawah Pemerintah setelah perjanjian Linggarjati tahun 1947 dan perjanjian Renville tahun 1948. Panglima Komandemen Sumatera, Mayor Jenderal Soehardjo Hardjowardojo menolak perintah itu, dengan alasan bahwa TNI di pulau Sumatera masih merupakan *volksleger* tentara rakyat - dan belum merupakan *staatsleger* - tentara pemerintah - seperti yang terdapat di Jawa. Artinya, baik pembentukan pasukan maupun seluruh dukungan logistiknya berasal dari masyarakat sendiri, bukan dari anggaran negara. Oleh karena itu, program pemerintah yang dikenal sebagai *Re-Ra* itu

belum mendesak untuk dilaksanakan oleh jajaran TNI di Sumatera, apalagi menurut perhitungan Komandemen Sumatra, Belanda segera akan melancarkan Agresi Militer Kedua.

Sudah barang tentu Hatta marah besar atas pembangkangan terhadap kebijakan nasional yang sudah dipertimbangkan matang-matang itu. Sewaktu Hatta bersama rombongan datang ke Sumatera bulan November 1948, tanpa banyak *cingcong* Soehardjo dan Kolonel Ismail Lengah, panglima Divisi Banteng di Sumatera Tengah, langsung dicopot dan dibawa ke ibukota Yogyakarta. Sebagai panglima komandemen Sumatra yang baru diangkat Kolonel Hidayat, seorang perwira Siliwangi.

Walaupun sepenuhnya legal dan rasional, tindakan Hatta ini bisa berakibat fatal dalam perjuangan di Sumatera, yang untungnya masih dapat diatasi karena belum sempat dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan instruksi. Panglima Hidayat belum mengenal pasukan dan wilayahnya sewaktu pasukan Belanda menyerang daerah Republik kurang dari satu bulan kemudian. Dengan sendirinya beliau belum sempat memperoleh kepercayaan dan dukungan dari pasukan dan rakyat untuk dapat memperoleh kewibawaan sebagai panglima. Oleh karena

itu, sewaktu pasukan Belanda benar-benar melancarkan serangan pada tanggal 19 Desember 1948, yang dapat dilakukannya hanyalah meninjau daerah-daerah dalam perjalanan ke daerah Aceh, yang dipandanginya tepat sebagai daerah pangkalan.

Komando pertempuran antara pasukan TNI bersama dengan berbagai bentuk lasykar rakyat di pulau Sumatera melawan pasukan kerajaan Belanda berlangsung tanpa petunjuk sama sekali dari panglima yang baru itu. Namun perlawanan rakyat terhadap agresi militer Belanda tersebut tidaklah patah. Perlawanan gerilya berlanjut secara lokal, di bawah komando perjuangan setempat, yang *notabene* terdiri dari tokoh-tokoh sipil, pasukan TNI, dan lasykar-lasykar rakyat di daerah *rural*. Mau tidak mau, nuansanya sangat berbau etnik. Dalam kurun tersebut, "ke-manunggalan ABRI [baca: TNI] dengan Rakyat" bukanlah sekedar doktrin, tetapi adalah suatu kenyataan dan kebutuhan strategis. Pada saat itu TNI memang benar-benar adalah tentara rakyat, sesuai dengan demikian banyak amanat yang disampaikan oleh Bapak TNI, Panglima Besar Soedirman.

Namun tatanan sebagai *volksleger* ini ada bahayanya setelah keadaan kembali normal.

khususnya oleh karena para panglima daerah serta pasukannya mempunyai hubungan demikian dekat dengan rakyat. Khususnya apabila mereka berasal dari etnik yang sama. Hampir seluruh komando tentara dan teritorium di Indonesia sampai tahun 1959 memang berciri demikian. Masalahnya timbul pada saat rakyat di daerah merasa tidak puas dengan kebijakan Pemerintah Pusat, yang bereskalasi mulai dari bentuk yang paling lunak - seperti mengirim surat keluhan dan delegasi untuk menghadap pejabat-pejabat Pemerintah Pusat - sampai pada bentuk yang paling keras, seperti timbulnya niat untuk melancarkan pemberontakan bersenjata.

Hal itu terjadi dalam situasi ekonomi yang sulit setelah penyerahan kedaulatan akhir Desember 1949, sewaktu pemerintah pusat yang masih lemah dinilai mengambil terlalu banyak dari sumber dana nasional yang ada di daerah, dan memberi terlalu sedikit. Pasukan TNI di daerah, yang masih berada di bawah para panglima yang merupakan tokoh-tokoh gerilya di daerah yang bersangkutan, bersimpati dengan protes daerah tersebut. Bersama dengan para tokoh pemerintahan sipil dan tokoh-tokoh masyarakat di daerah, mereka ikut membentuk

dewan-dewan daerah, yang dalam taraf awal masih ditolerir oleh Pemerintah Pusat serta pimpinan TNI.

Namun mereka melangkah terlalu jauh. Sebagian karena dinamika perkembangan politik dalam negeri, dan sebagian lainnya karena pengaruh Perang Dingin antara Uni Soviet dengan Amerika Serikat, para panglima daerah di Sumatera dan Sulawesi, dengan dukungan para pemimpin masyarakat setempat, melancarkan pemberontakan PRRI/Permesta bulan Januari 1958. George McTurnan Kahin membuktikan secara amat meyakinkan bahwa Amerika Serikat membantu pemberontakan PRRI/Permesta ini dalam rangka melancarkan subversi terhadap Pemerintah Republik Indonesia yang dinilai mulai cenderung ke kiri. Presiden Soekarno yang memang mulai condong ke kiri tersebut memandang pemberontakan PRRI/Permesta ini sedemikian berbahayanya, sehingga operasi penumpasannya diberinya judul dalam bahasa Inggris sebagai *Pancasila Crusade*, Perang Salib Pancasila. Tidak ada pemberontakan daerah lainnya di Indonesia yang menyandang predikat seberat itu.

Peristiwa kedua terjadi sewaktu Pemerintah Pusat menganut kebijakan pasca PRRI/Permesta untuk memutasi

para panglima daerah ke daerah-daerah lain di Indonesia dan mengadakan rotasi secara berkala. Tujuannya adalah untuk mencegah tumbuhnya hubungan yang terlalu erat antara para panglima daerah militer dengan rakyat setempat. Khususnya jika panglima tersebut berasal dari etnik yang sama, yang dapat menyebabkan mereka dapat ber-simpatikan dengan gerakan-gerakan daerah. Adalah jelas bahwa dasar kebijakan ini adalah kecurigaan dan kewaspadaan terhadap kemungkinan pengaruh negatif dari kemajemukan etnik. Kebijakan ini berlaku seiring dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang antara lain menyatakan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, yang menganut tatanan pemerintahan yang sangat sentralistik.

Dalam hubungan ini perlu diberikan ulasan sekedarnya mengenai Undang-Undang Dasar 1945 ini. Secara konseptual ada perbedaan besar antara Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang merupakan suatu *political contract* yang disusun oleh Panitia Sembilan di bawah kepemimpinan Ir. Soekarno, dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar yang merupakan *brainchild* dari suatu panitia kecil di bawah pimpinan Prof Mr. Dr. Soepomo.

Tidak ada masalah dengan

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sembilan negarawan yang menyusun empat alinea Pembukaan tersebut mampu menampung esensi kemajemukan bangsa Indonesia dan merumuskan suatu visi masa depan yang mampu menampung aspirasi dan kepentingan bangsa dan negara yang baru dibentuk itu.

Namun memang ada masalah dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yang amat jelas merupakan refleksi dari visi kenegaraan Prof. Mr. Dr. Soepomo, yang secara pribadi adalah seorang ahli hukum adat, khususnya hukum adat Jawa (Barat). Beliau menerangkan bahwa rujukan kultural yang beliau gunakan dalam merancang konstitusi tersebut terutama adalah sistem pemerintahan desa di Jawa, yang menurut beliau pemimpinnya --bersatu jiwa dengan rakyat". Walaupun demikian, telaahan lebih lanjut terhadap berbagai penjelasan Soepomo menunjukkan bahwa Soepomo tidak banyak merujuk pada model pemerintahan desa Jawa tersebut, yang banyak sedikitnya masih mempunyai unsur demokratis tersebut. Secara konseptual kelihatannya Soepomo lebih cenderung pada model pemerintahan kerajaan Mataram, seperti yang kemudian diulas dengan demikian meyakinkan

oleh Soemarsaid Murtono.

Menurut Murtono, nilai sentral dari budaya politik kerajaan Mataram adalah adanya kekuasaan mutlak dari suatu pemerintah pusat, yang percaya bahwa kekuasaannya berasal dari suatu entitas supranatural, harus utuh dan tidak boleh dibagi. Budaya politik Mataram sama sekali tidak nyaman dengan kemajemukan serta otonomi daerah dan selalu menuntut kepatuhan mutlak terhadap pemerintah pusat. Tidak boleh ada *srengenge kembar*, demikian rumusnya. Pepatah ini terefleksikan dalam keterangan yang terdapat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pra-Amendemen - dalam bahasa Inggris - yang menyatakan bahwa bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah *concentration of power and responsibility upon the President*. Dalam hubungan inilah dapat difahami mengapa Soepomo menolak keras saran R. Soerjo agar ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar bahwa Presiden tidak boleh mementingkan diri sendiri serta golongan sendiri. Gagasan seperti itu tidak terbayangkan dalam visi budaya politik paternalistik Mataram.

Walaupun dalam pidatonya Soepomo juga menunjuk pemerintahan nagari di Minangkabau sebagai contoh, namun Soepomo sama sekali tidak tertarik dengan



konsep kepemimpinan Minangkabau, yang berpendirian bahwa pemimpin hanya didahulukan selangkah dan ditinggikan seranting. Nilai tertinggi dalam budaya politik Minangkabau - dan mungkin juga pada budaya politik etnik lainnya yang bersifat *egalitarian* - adalah musyawarah mufakat dan kebenaran, dan bukan kekuasaan seorang pemimpin. Tidak ada konsep kekuasaan mutlak dalam budaya politik Minangkabau. Mungkin sekali itulah yang menyebabkan Soepomo menolak konsep pembagian kekuasaan serta konsep hak asasi manusia, yang diajukan Drs. Mohammad Hatta, seorang Minangkabau, yang secara pribadi berpendirian bahwa negara harus diatur berdasar konsep kedaulatan rakyat serta pengakuan terhadap hak rakyat untuk mengeluarkan pendapat dan pikirannya secara lisan dan tulisan. Bukanlah merupakan suatu kebetulan bahwa konsep demokrasi terpimpin Ir Soekarno, yang sejalan dengan konsep *democratie met leiderschap* dari Ki Hajar Dewantara, tidak mendapat banyak dukungan dari berbagai etnik yang budaya politik egalitarian, yang umumnya berasal dari pulau-pulau di luar Jawa.

Mau tidak mau, TNI terlibat dalam keseluruhan percaturan budaya etnik Jawad dan luar

Jawa ini, yang dapat kita pandang sebagai faktor konstan dalam sejarah politik nasional Indonesia. Seiring dengan semakin kuatnya kecenderungan sentralisasi yang menjadi ciri khas budaya politik Mataram, TNI semakin kehilangan sifatnya sebagai *volksleger* dan semakin menjurus ke arah suatu *staatsleger* murni. TNI sepenuhnya direkrut, dilatih, dibina dan ditugaskan sebagai tentara nasional yang berada di bawah kendali pemerintah, terlepas dari dan tidak lagi memahami kompleksitas masalah yang ditimbulkan oleh kemajemukan etnik di Indonesia. Kecenderungan tersebut berlangsung selama 44 tahun, sejak tahun 1959 sampai saat ini.

Sesungguhnya, jika diselenggarakan secara profesional penuh, tidak ada yang salah dengan konsolidasi dan integrasi ABRI (baca: konsolidasi dan integrasi TNI) tersebut, yang memang sudah seyogyanya demikian sebagai tentara reguler dalam suatu negara nasional. Masalah timbul sewaktu pemerintah -- yang mulanya mendapatkan dukungan penuh dari rakyat karena mampu mengatasi huru-hara pasca peristiwa G30S/PKI dalam tahun 1965-1967 -- secara perlahan-lahan juga menjadi terasing dari rakyat karena proses pembusukan politik yang tim-

bul dari dalam, antara lain dalam bentuk otoriterisme, militerisme, korupsi, kolusi dan nepotisme.

Presiden yang semakin tua dan semakin tidak faham dengan dinamika masyarakat Indonesia, melakukan kesalahan fatal sewaktu menjadikan TNI bukan hanya sebagai *staatsleger*, tetapi juga sebagai bagian dari mesin politik, yang berkisar di sekitar tokoh pribadi Presiden Jenderal Soeharto. Oleh karena itu, tidaklah dapat dihindari bahwa dalam konstelasi politik antara tahun 1967 sampai tahun 1998 naik turunnya posisi TNI terkait erat dengan naik turunnya wibawa pribadi Presiden Soeharto.

Peristiwa ketiga adalah gerakan reformasi nasional yang bermula pada tahun-tahun terakhir kepresidenan Presiden Soeharto dan masih berlangsung terus sampai saat ini. Dalam rangka gerakan reformasi nasional ini, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami empat kali amandemen, yang secara mendasar mengubah keseluruhan tatanan sentralistik pemerintahan pusat menjadi tatanan yang lebih terdesentralisasikan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Ringkasnya, budaya politik nasional bergeser dari budaya politik paternalistik model Mataram, ke arah budaya politik egalitarian seperti yang dianut oleh demikian banyak etnik yang

mendiami pulau-pulau luar Jawa. Kelihatannya bukanlah merupakan suatu hal yang kebetulan bahwa banyak gebrakan dan landasan yuridis konstitusional dalam rangka gerakan reformasi nasional ini diletakkan oleh Presiden B.J. Habibie, yang dari segi budaya politik kelihatannya menganut budaya politik egalitarian dari luar Jawa.

Dalam rangka gerakan reformasi nasional ini, jajaran TNI kelihatan bagaikan salah tingkah. Secara formal TNI bukan saja telah melepaskan dwifungsinya, tetapi juga telah mulai meninjau kembali doktrin-doktrinnya. Namun TNI berada dalam posisi yang amat sulit, khususnya dalam menghadapi keharusan mempertanggungjawabkan berbagai kebijakan dan aksi yang walaupun legal di masa lampau, dewasa ini justru dipandang sebagai pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Lebih dari itu, dewasa ini TNI juga harus menghadapi kenyataan politik baru, bahwa nuansa etnik sangat terasa dalam tatanan kehidupan nasional, baik yang legal seperti dalam otonomi daerah standar dan yang khusus, maupun yang illegal seperti Gerakan Aceh Merdeka dan Operasi Papua Merdeka.

Susahnyalah sebagai tentara reguler yang bersifat *urban professionals*, secara institusional TNI

sudah terlanjur teralienasi dari Rakyat. Lebih susah lagi, TNI bukan saja tidak mempunyai korps perwira yang dikhususkan untuk mengkaji implikasi kema-jemukan etnik Indonesia yang demikian rumit, tetapi juga tidak mempunyai staf khusus yang membahas masalah konstan nasional ini. Kelihatannya kele-mahan ini harus dibenahi secara mendasar, agar pensifatan TNI sebagai Tentara Rakyat tidak hanya sekedar merupakan suatu slogan tanpa makna. Baik pimpinan negara maupun pimpinan TNI perlu mencari format yang tepat agar dengan tetap memelihara statusnya sebagai tentara reguler, TNI secara kelembagaan dapat memelihara semangat kerakyatannya.

Cepat atau lambat, pimpinan TNI harus merumuskan lebih jelas makna dan wujud dari TNI sebagai Tentara Rakyat dalam konteks kenegaraan abad ke-21 ini. Keadaan sudah demikian banyak berubah, dan keadaan yang berubah tersebut harus ditampung dalam doktrin. Masalah mendasar yang harus diselesaikan adalah apakah doktrin dan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta seperti yang tercantum dalam UUD 1945 akan tetap dipertahankan ataukah akan ditinggalkan secara perlahan-lahan.

Jika akan tetap dipertahan-

kan, apakah status dan posisi rakyat dalam sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta ini, apakah sekedar tenaga pelaksana belaka dari berbagai rencana strategis yang telah digariskan oleh markas besar TNI dan jajaran komando teritorialnya ataukah juga berpeluang untuk memberi masukan dan umpan balik dalam penyusunan rencana strategis yang akan mempengaruhi nasib mereka itu sendiri. Sekedar sebagai *food for thought*, untuk mencegah dan menanggulangi masalah keterasingan TNI ini dalam waktu yang tidak terlalu lama, dalam rangka melaksanakan Doktrin Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta yang masih tercantum dalam pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 pasca-Amandemen, dapat dipertanyakan apakah belum saatnya untuk membentuk kembali Dewan-dewan Pertahanan Daerah (DPD) yang pernah ada dalam zaman Perang Kemerdekaan dahulu, yang beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat, tokoh pemerintahan sipil dan pimpinan komando daerah militer?

Manfaatnya jelas besar sekali, yaitu selain dapat dipertanggungjawabkan untuk menjaga keutuhan integrasi nasional, juga dapat diberi tugas untuk memberikan masukan berkelanjutan kepada jajaran TNI dalam me-

mahami aspirasi dan kepentingan demikian banyak etnik di daerah, sehingga kecenderungan keterasingan TNI dari Rakyat dapat dihentikan.

Alternatif lainnya adalah menyusun TNI sebagai tentara reguler profesional penuh, yang tidak perlu memperhitungkan eksistensi masyarakat yang ter-

diri atas berbagai sukubangsa ini. Jika alternatif ini yang dipilih, perlu ada amandemen lagi terhadap pasal 30 UUD 1945 serta perubahan mendasar terhadap doktrin-doktrin TNI. Pilihan ini berarti secara sadar dan terencana memisahkan sama sekali TNI dari rakyat. Seiring itu kita dapat bertanya: *Quo Vadis*, TNI?